

Mileo, María Belén; Baudino, Agustina María

Foros Vecinales de Seguridad: Una experiencia de participación comunitaria en la política pública de seguridad

IV Jornadas de Sociología de la UNLP

23 al 25 de noviembre de 2005

Cita sugerida:

Mileo, M.B.; Baudino, A.M. (2005). Foros Vecinales de Seguridad: Una experiencia de participación comunitaria en la política pública de seguridad. IV Jornadas de Sociología de la UNLP, 23 al 25 de noviembre de 2005, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en:

http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6639/ev.6639.pdf

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>

<http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

Foros Vecinales de Seguridad: una experiencia de participación comunitaria en la política pública de seguridad.

Trabajo presentado en las IV Jornadas Nacionales de Sociología

Universidad Nacional de La Plata

Noviembre de 2005

Mesa Temática: El Estado como problema y solución - Estado, organizaciones y políticas públicas

AUTORES:

María Belén Mileo – Calle 18 N 1814, La Plata / *correo electrónico:* mariab_marquez@yahoo.com.ar

Agustina María Baudino - Calle 528 bis N 1664, La Plata / *correo electrónico:* agustina_baudino@yahoo.com

Estudiantes de Ciencia Política y Relaciones Internacionales – Universidad Católica de La Plata

INDICE

<i>Introducción</i> _____	pág 2
<i>La nueva problemática delictiva en nuestro país</i> _____	pág 4
<i>El sistema de seguridad pública en Argentina</i> _____	pág 5
<i>El nuevo sistema de seguridad en la provincia de Buenos Aires</i> _____	pág 8
<i>La Participación Comunitaria como política de seguridad</i> _____	pág 10
<i>El Foro Vecinal de Seguridad</i> _____	pág 16
<i>Reimplementación de la política de Participación Comunitaria</i> _____	pág 21
<i>Conclusiones</i> _____	pág 23
<i>Bibliografía</i> _____	pág 25

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo analiza la política de Participación Comunitaria dentro de la actual Política de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, y los Foros Vecinales de Seguridad como implementación de la misma.

El trabajo es eminentemente descriptivo y cualitativo¹. Constituye una primera aproximación que se complementará con futuros estudios. **El interrogante que procura responder es cómo incide la participación comunitaria sobre la actual política de seguridad, durante el período de reimplementación de la misma (desde mayo de 2004 hasta la actualidad).**

La Participación Comunitaria es una “subpolítica” de seguridad impulsada actualmente por el Ministerio de Seguridad.

Cabe destacar que esta política pública significa un cambio radical del sistema de seguridad pública: se pasa de un sistema cuyo actor principal es la institución policial, a uno que integra y coordina la acción de diferentes actores, fundamentalmente el poder político, la comunidad y la institución policial.

Los Foros de Seguridad son la estrategia a través de la cual se materializa la Participación Comunitaria. Existen tres tipos de Foros de Seguridad con diferente alcance territorial: Foros Departamentales, Foros Municipales y Foros Vecinales. Cada uno tiene su propio ámbito de actuación: departamental, municipal y jurisdicción de la comisaría (dentro del municipio), respectivamente. El modelo del accionar de los foros implica que los Foros Vecinales de Seguridad tengan cierto grado de unidad de acción a través del Foro Municipal y que lo mismo suceda con los Foros Municipales a nivel Departamental.

¹ Esto se debe a que no existen informes oficiales que sistematicen el estado actual de la política de Participación Comunitaria, al menos en el ámbito de la Subsecretaría de Participación Comunitaria.

Previo a abordar la descripción de la política de Participación comunitaria y la estrategia de foros, consideramos fundamental observar las siguientes cuestiones que conforman el contexto en que la misma se realiza:

1. Un diagnóstico del fenómeno delictivo en nuestro país, el cual es, en gran medida, aplicable al fenómeno delictivo en la Provincia de Buenos Aires.
2. Breve descripción del sistema tradicional de seguridad en nuestro país, el cual es, en gran medida, aplicable al sistema de seguridad de la Provincia de Buenos Aires vigente hasta el año 1998.
3. Síntesis de la Reforma Policial realizada desde el año 1998 y continuada hasta la actualidad.

Comprender el fenómeno delictivo en nuestro país –y en la provincia de Buenos Aires- y las características del sistema tradicional de Seguridad –tanto a nivel nacional como provincial- permitirá comprender acabadamente las potencialidades del Foro Vecinal de Seguridad.

LA NUEVA PROBLEMÁTICA DELICTIVA EN NUESTRO PAÍS

Tomando como referencia el esquema del politólogo Marcelo Sain², se verifica que la violencia y el delito han aumentado significativamente en los últimos años: la tasa de criminalidad se incrementó en casi un 100% entre los años 1990 y 2001.

Esta evolución se ha dado en un contexto social e institucional caracterizado por un Estado ausente en amplias zonas urbanas habitadas por sectores de bajo nivel socioeconómico. De esta forma han surgido grandes regiones urbanas “favelizadas”, donde se desarrollan grupos delictivos que operan en red y donde las relaciones sociales se caracterizan por un alto grado de violencia.

Paralelamente al aumento de la violencia y del delito en nuestro país, se ha dado un proceso de complejización del mismo: una serie de hechos delictivos son cometidos por organizaciones criminales que actúan en red. Se trata de grupos altamente profesionalizados que tienen como finalidad obtener alta rentabilidad a través de acciones criminales. Las principales actividades delictivas que realizan estas organizaciones son: tráfico y comercialización de drogas y armas, robo, “doblaje” y desarme de automóviles, y venta ilegal de autopartes, robos cometidos por los denominados “piratas del asfalto” y secuestro de personas.

“Tal como se viene observando en ciertas regiones del Gran Buenos Aires, las bases operativas y logísticas de estos grupos se concentran en algunos barrios carenciados o villas de emergencias altamente “favelizados” y, en general, lindantes con las zonas habitadas por la clase media y alta. Vale decir, este conjunto de actividades ilícitas ha tenido particular despliegue en zonas en las que se combina una alta densidad demográfica urbana, un marcado deterioro sociocultural de los estratos medios y bajos y un enorme contraste social entre la extrema pobreza y la riqueza más concentrada dentro de la misma región.”³

Este aumento y complejización del fenómeno delictivo en nuestro país no está determinado por la crítica situación socioeconómica que se ha agudizado en las últimas décadas. El politólogo Marcelo Sain analiza la crisis del Estado, y fundamentalmente, la baja institucionalidad del sistema de seguridad pública en Argentina como condiciones principales del mismo. Al respecto sostiene que si bien hemos pasado de un Estado con gobierno militar a un Estado con gobierno electo democráticamente, el

² Ver SAIN, Marcelo, *Nuevas problemáticas de seguridad y modernización policial en la Argentina*. En: ÁLVAREZ, Chacho (Comp.), *La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula*, Buenos Aires, Prometeo, 2003, pp. 175-218

³ SAIN, Marcelo, op. cit., pág. 201.

régimen no se transformado de la misma manera que el gobierno. El proceso de democratización de mediados de los '80 en Argentina no implicó el imperio efectivo de la ley, han subsistido prácticas de poder ilegales y arbitrarias, realizadas por ciertas agencias públicas y en particular, por las agencias policiales; también han subsistido estas prácticas entre sectores sociales.

La crisis del Estado argentino consiste en grandes disfunciones en su obligación de regular, mediar y resolver de los conflictos sociales básicos. La manifestación más clara de esta crítica situación, en materia de seguridad, es el colapso del sistema judicial, penitenciario y policial.

Por otra parte, además del aumento y complejización del delito, se evidencia en los últimos años –en particular desde 2001 hasta la actualidad- una agudización e incremento del conflicto social. El sistema de seguridad tradicional en nuestro país y en nuestra Provincia, ha dado a la situación de inseguridad una respuesta estrictamente policial. Sin embargo, frente a este nuevo escenario -en el que la inseguridad implica tanto al delito como al conflicto social- es necesaria una respuesta integral a dicho problema. Este es uno de los objetivos que se propone la actual política de seguridad de la Provincia.

Para comprender mejor la dimensión del cambio que implica esta nueva política, se analizarán a continuación las características fundamentales del sistema tradicional de seguridad.

EL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN ARGENTINA

Según Marcelo Sain, el sistema de seguridad pública se ha construido a partir de elementos tradicionales desarrollados a lo largo de la historia. Entre ellos, el accionar de la institución policial se caracterizó por servir a los gobiernos de turno más que a los ciudadanos. Otro elemento histórico que menciona el autor se refiere a que “...durante los regímenes autoritarios, los gobiernos militares asumieron un férreo control de las policías y, más recientemente, posicionaron a éstas como piezas e instancias claves del control y disciplinamiento represivo interno dirigido por las Fuerzas Armadas.”⁴

⁴ SAIN, Marcelo, op. cit, pág 179.

El sistema de seguridad pública que resulta de este proceso histórico presenta las siguientes características:

- 1. desgobierno político en lo concerniente a la seguridad pública y los asuntos policiales;**
- 2. la inexistencia de la participación comunitaria en los asuntos de la seguridad pública.**
- 3. gobierno policial sobre la seguridad pública y el sistema policial;**

De esta estructura se derivan tres actores fundamentales del sistema de seguridad pública: el Estado (gobierno), la institución policial y la comunidad. La Ley 12.154 –marco legal del nuevo sistema de seguridad provincial- procura resolver la situación de hecho generada por las prácticas del sistema tradicional, reasignando las responsabilidades de estos actores, tal como se desarrollará más adelante.

Las mencionadas características del sistema tradicional de seguridad son:

- 1. Desgobierno político en lo concerniente a la seguridad pública y los asuntos policiales:** esto significa que los gobernantes se desentendían de la conducción del sistema de seguridad y la administración de la seguridad pública estaba exclusivamente bajo la responsabilidad de la institución policial. Además, el poder político no controlaba el desempeño de la Policía.
- 2. La inexistencia de la participación comunitaria en los asuntos de la seguridad pública:** en el sistema tradicional, la comunidad sólo interactuaba con la institución policial a través de la denuncia de los hechos delictivos cometidos. No participaba en el diseño de estrategias de seguridad ni en la elaboración del diagnóstico de delito. Revertir esta cuestión es el objetivo fundamental de la política de Participación Comunitaria que se está reimplementando en la actualidad, lo cual es el objeto de estudio de este trabajo.
- 3. Gobierno policial sobre la seguridad pública y el sistema policial**

Características del sistema policial:

- a) *Independencia doctrinal*: la acción policial tradicional no procuraba la seguridad preventiva. Se limitaba a realizar un control social sobre conductas no delictivas. Las mismas eran consideradas por la policía como vulneradoras de un orden público definido (por esta institución) en base a conceptos de salubridad, moralidad social y criminalidad. Así, la Policía no se dedicaba a resguardar el orden público determinado por el sistema penal y el sistema de contravención positivo. El accionar policial se caracterizó por el uso discrecional de sus facultades para detener personas sin autorización judicial, siendo esto denominado por Marcelo Sain como “control social subterráneo”.
- b) *Independencia orgánico-funcional*: las agencias policiales se conformaron sobre la base de una estructura orgánico-funcional centralista. La centralización del mando policial permitió el control interno de la institución por parte de la cúpula policial.
- c) *No modernización de la institución policial*: caracterizada por el mantenimiento de una inadecuada estructura de personal (gran cantidad de personal policial destinado a tareas no policiales); la inexistencia de un sistema de registro, sistematización y análisis de la situación delictiva en la mayoría de las policías de nuestro país (carencia de mapas de delito que permitan conocer acabadamente la problemática criminal de cada jurisdicción); la inexistencia de estrategias policiales focalizadas hacia puntos geográficos de alto riesgo; y la no conformación de unidades de investigaciones criminales complejas en la mayoría de las unidades policiales de nuestro país.

Este sistema tradicional de seguridad pública ha generado un accionar policial ineficiente en la lucha contra el delito. A la vez, ha permitido la reproducción de prácticas ilegales dentro de la institución, como por ejemplo la regulación de ciertas actividades delictivas por parte de algunos integrantes de la institución policial.

“Tradicionalmente, la regulación delictiva ejercida por ciertos sectores policiales ha supuesto la protección y participación en actividades como la prostitución, el juego clandestino y las ilicitudes menores. Sin embargo, durante los últimos años, esas regulaciones se han extendido a un conjunto de actividades delictivas complejas tales como el tráfico y comercialización de drogas, los “desarmaderos”, los robos perpetrados por “piratas del asfalto”, los secuestros, es decir, actividades

inscritas en las formas de criminalidad organizada anteriormente mencionadas y que se han expandido en gran medida bajo el resguardo y el patrocinio policial.”⁵

Teniendo en cuenta estas características de la institución policial dentro del sistema tradicional de seguridad, se entiende fácilmente la crisis de la institución policial en nuestro país y, particularmente, de la Policía Bonaerense.

Durante la gestión del gobernador Eduardo Duhalde, la Policía Bonaerense fue acusada de haber participado tanto en el atentado a la AMIA como en el asesinato del reportero gráfico José Luis Cabezas. Esta crisis revistió un altísimo costo político para el gobernador, quien en el año 1997 decidió intervenir la institución policial.

En este contexto, en el año 1998 asume el Dr. Arslanián como Ministro en el recientemente creado Ministerio de Seguridad. Una de las primeras medidas de esta gestión fue impulsar la sanción de la Ley 12.154 que crea el nuevo sistema de seguridad pública.

EL NUEVO SISTEMA DE SEGURIDAD EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Los principales objetivos de la política de seguridad iniciada en el año 1998 son:

1. Revertir el desgobierno en materia de seguridad.
2. Incorporar a la comunidad como actor fundamental dentro del sistema de seguridad.
3. Revertir la autonomía de la institución policial, modernizarla y descentralizarla a través del impulso de la Reforma Policial que se inicia en el año 1998.

El objetivo y los lineamientos de dicha reforma son brevemente explicados por el Ministro de Seguridad en *Mensaje N° 1312*⁶:

*“La primera etapa de la **"Reforma Policial"** (1998/1999), tras la intervención y disolución de la Policía Bonaerense (1977/1998), consistió en una profunda **reestructuración de la organización estructural de la agencia policial** cuyos ejes principales fueron: a) la descentralización, mediante la creación de 18 **Jefaturas Departamentales de Seguridad**; b) la neta diferenciación entre la*

⁵ SAIN, Marcelo, op. cit., pág 190.

⁶ La negrita es nuestra. Mensaje 1312, mayo 2004. Ver sitio oficial del Ministerio de Seguridad de la Provincia, <http://www.mseg.gba.gov.ar>

Policía de Seguridad y la de Investigaciones; y c) la participación comunitaria con poderes de formulación de propuestas y control externo del funcionamiento policial. (...)

*En la segunda fase de dicha reforma se conciben tres grandes acciones: a) la creación de la **Policía Comunal de Seguridad**; b) la **Policía Buenos Aires 2, concebida como fuerza de seguridad de respuesta rápida, apta para la actuación de comando conjunto o unificado**; c) **un reordenamiento de los recursos humanos policiales** cuyos aspectos más salientes lo constituyen la reunificación escalafonaria entre suboficiales y oficiales, la refundición de los 17 grados actualmente existentes en tan sólo 9, la incorporación del criterio de banda salarial en el que se premia el mérito y la incorporación de civiles -con capacidades suficientes- en los grados, modificación de la edad jubilatoria, y conversión progresiva de la multitud de suplementos vigentes (virtuales pagos en negro) en remuneración salarial lisa y llanamente y por tanto contributiva en favor de la caja previsional.*

De estas tres acciones, las dos primeras avanzan en la descentralización, en particular la creación de la Policía Comunal, concebida en esta fase como cuerpo policial de doble dependencia: a) funcional, con el Intendente; b) orgánica, con el Ministro de Seguridad. La acción involucra tan sólo la Policía de Seguridad. (...)

A tales fines, y como experiencia inicial, se han seleccionado los Municipios del interior de la Provincia cuya población no sobrepase los 70 mil habitantes.

El interior muestra un notable contraste con el conurbano: baja densidad de población, menor criminalidad estadística, menor cifra oculta de delito y mejor inserción policial en la comunidad. El plan procura hacerse cargo de la naturaleza heterogénea de la Provincia, adecuando las propuestas y soluciones a cada realidad.

*El elevado grado de corrupción e ineficiencia que exhibe la fuerza policial obliga a **acentuar el proceso selectivo de depuración y capacitación mediante tres poderosas herramientas aptas a esos fines: 1) el reordenamiento, identificación y calificación de los recursos humanos, 2) la reorganización del área de Asuntos Internos, privilegiando la inteligencia policial, y 3) la academia con fuerte inserción universitaria.***

Cada una de las propuestas del Plan Estratégico reposa en un proyecto normativo.”

La Ley 12.154 de Seguridad Pública evidencia el cambio del modelo tradicional del sistema de seguridad de la Provincia. Cabe destacar que con anterioridad a dicha ley no existía ningún sistema de seguridad pública. La misma establece lo siguiente:

- **“(…) La seguridad pública importa para los ciudadanos, el goce y ejercicio de sus derechos, libertades y garantías constitucionales.” (Art. 2)**
- **“... la seguridad pública implica la acción coordinada y la interacción permanente del pueblo de la Provincia de Buenos Aires y de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal...” (Art. 3)**
- “El sistema de seguridad pública está integrado por los siguientes componentes:
 - a) El Gobernador de la Provincia; b) El Poder Legislativo de la Provincia; c) El Poder Judicial de la Provincia; d) El Sistema Penitenciario Bonaerense; e) El Sistema de Instituciones de Menores; f) El Patronato de Liberados; g) El Sistema de Defensa Civil; h) Las Policías Departamentales de Seguridad; i) La Policía de Investigaciones Judiciales; j) La Policía de Seguridad Vial; k) Los Foros Departamentales de Seguridad; l) Los Foros Municipales de Seguridad; m) **Los Foros Vecinales de Seguridad**; n) Los Defensores Municipales de la

Seguridad; Inciso nuevo:(Inciso incorporado por Ley 13210) **El intendente y la Policía Comunal de Seguridad.”** (art. 5)

- **“El pueblo de la Provincia de Buenos Aires es el sujeto fundamental de la seguridad pública.”** (art. 10)
- **“Es un derecho de los habitantes de la Provincia de Buenos Aires (...) la efectiva participación comunitaria en la elaboración, implementación y control de las políticas de seguridad pública.”** (Art. 11)
- **“La participación comunitaria se efectiviza en la actuación en los Foros Vecinales de Seguridad, los Foros Municipales de Seguridad, los Foros Departamentales de Seguridad, y por los Defensores Municipales de la Seguridad.”** (art. 12)⁷

Estos artículos de la **Ley 12.154 evidencian la nueva concepción de seguridad interior de la Provincia, en la cual se insertará la participación comunitaria.**

LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA COMO POLÍTICA DE SEGURIDAD

Antecedentes

El antecedente de la actual política de Participación Comunitaria es el **Consejo de Seguridad Distrital** creado en el año 1989 por decreto, durante la gestión del gobernador Antonio Cafiero. El mismo funcionaba en el ámbito de cada Municipio, siendo su autoridad de aplicación el Ministerio de Gobierno de la Provincia a través de la Subsecretaría de Seguridad.

Cada Consejo era presidido por el Intendente -quien delegaba sus funciones en la Secretaría de Gobierno- y estaba integrado por entidades intermedias no gubernamentales, las llamadas “fuerzas vivas”. Esta denominación, hacía referencia a organizaciones de carácter elitista como la Sociedad Rural, la Cámara de Comercio y la Iglesia, entre otras.

Estas instituciones tenían voz y voto dentro del Consejo. Las propuestas se referían principalmente a la policía: realizaban control de gestión y formulaban planes de prevención.

En cuanto al funcionamiento del Consejo, el procedimiento que se seguía era el siguiente: las entidades hacían un análisis de situación, generaban propuestas y las elevaban a la Subsecretaría de Seguridad. Ésta a su vez elevaba los requerimientos a la Jefatura Departamental y daba una respuesta al Consejo.

⁷ La negrita es nuestra. Ley 12.154 de seguridad pública.

En la provincia de Buenos Aires funcionaron noventa Consejos de Seguridad Distritales, constituyendo así la primera experiencia de participación comunitaria y de relación entre la policía y la comunidad. Los Consejos perduraron hasta el año 1996 aproximadamente, cuando se inicia la gestión del Secretario de Seguridad Alberto Piotti. En ese momento fueron considerados como factor de presión hacia la Policía, lo cual generó una reacción por parte de dichas fuerzas.

Durante la gestión del Secretario de Seguridad Dr. De Lazzari, por decreto 328/97, se creó la figura del **Defensor de Seguridad** y el **Foro Comunitario Municipal**, éste último conformado todavía por las “fuerzas vivas”. Los representantes de dicho Foro eran elegidos por la Comunidad. El Defensor de Seguridad era elegido por el Foro, previa convocatoria del Intendente y el Concejo Deliberante.

Si bien se mantiene la misma práctica social, esta es una instancia “bisagra” o momento de quiebre entre la participación de carácter elitista y la participación comunitaria que se inicia con la gestión del Ministro Arslanián.

En 1997, durante la gestión del Secretario de Seguridad Carlos Brown, hubo un intento de depuración policial “hacia adentro”. En este período se implementó la figura del Defensor de Seguridad.

Fue en aquel momento cuando se verificó que no había estrategia de lucha contra el delito. El proyecto más ambicioso desde el punto de vista estratégico había sido la conexión entre la Policía Bonaerense y los municipios. Esta gestión finaliza con la intervención a la Fuerza de Seguridad a cargo del interventor Luis Lugones.

La primera gestión del Dr. Arslanián comenzó un año después del caso Cabezas, en 1998. Este acontecimiento, sumado a la profundización de la crisis de las Fuerzas de Seguridad, fueron el impulso determinante a la sanción de la **Ley 12.154**. A partir de entonces, la Participación Comunitaria deja de tener el carácter elitista que había tenido hasta entonces. Esta política tiene como actor fundamental a un sujeto comunitario, que posee la racionalidad propia del ciudadano pero además cuenta con un elemento afectivo. El sujeto comunitario se concibe como portador de derechos y obligaciones, pero se

define principalmente como parte de una comunidad. Se trata de un vecino que participa en un club de su barrio, en una organización de la sociedad civil, o en una iglesia.

La primera gestión del Dr. Arslanián finaliza en agosto de 1999, debido a diferencias políticas fundamentales con el entonces gobernador Carlos Ruckauf. Se inicia así un proceso de contrarreforma que desalienta la participación comunitaria. El mismo se llevó a cabo mediante resoluciones ministeriales, sin alterar el marco legal de la política de seguridad (Ley 12.154).

Con la agudización de la situación de inseguridad -cuyo punto cúlmine fue el “caso Blumberg”- retorna al Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires el Dr. Arslanián, en abril de 2004. A partir de entonces, la política de seguridad iniciada en el año 1998 es reimpulsada.

Actualidad de la participación comunitaria

La participación comunitaria es una política de seguridad implementada por el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires a través de la Subsecretaría de Participación Comunitaria.

Esta Subsecretaría fue constituida en la segunda gestión del Ministro Arslanián. El Director General de Participación Comunitaria, Sr. Marcelo Vernet, explicó la importancia de su creación:

“La subsecretaría de Participación Comunitaria se creó dentro de un proceso de reforma del sistema policial, después de la intervención a la Policía Bonaerense (luego de ocurrido el “caso Cabezas”). Entonces se sancionó la Ley 12.154 que institucionaliza el control social sobre el sistema de seguridad pública. La mencionada Ley establece que el Pueblo es sujeto de seguridad; esto se plasma en la constitución de los Foros de Seguridad. Todo lo anterior implicó una innovación en la Política de Seguridad de la Provincia: desde entonces, dentro de la lógica del sistema de Seguridad Pública, se contempla e institucionaliza el control social.

Entre las dos gestiones del Ministro Arslanián hubo, a la vez, un cambio en la política de seguridad en lo que concierne al rol de la comunidad. En la primera gestión existía una Dirección de Relaciones con la Comunidad, esto reflejaba la concepción de seguridad tradicional: el Ministerio de Seguridad está en un lugar y la Comunidad está fuera de él.

*En la segunda gestión, que comienza con el inicio del “blumberismo”, cambia la jerarquía que tienen las “relaciones con la comunidad” dentro del Ministerio de Seguridad. Esto se evidencia en el hecho de que se cambia la denominación “relaciones con la comunidad” por “Participación comunitaria”. El cambio no es menor (muestra que el Ministerio de Seguridad ya no ve a la Comunidad como una realidad externa, ésta deja de “relacionarse” para “participar” en el Ministerio). Por otra parte, orgánicamente se cambia la **Dirección** de relaciones con la Comunidad por la **Subsecretaría** de*

Participación Comunitaria; el cambio en la jerarquía orgánica evidencia un cambio en la relevancia política de esta cuestión.”

En la actualidad, la Participación Comunitaria se materializa en la convocatoria, constitución y fortalecimiento de los Foros de Seguridad. Es la Dirección de Foros de la Subsecretaría de Participación Comunitaria quien se encarga de llevar a cabo estas tareas, a través de grupos encargados de regiones determinadas de la Provincia.

Los actores claves de la implementación de esta política definen a la Participación Comunitaria del siguiente modo:

○ Director General de Participación Comunitaria:

“Tener participación es ser parte del sistema, tener parte en el control, planeamiento e implementación de la política de seguridad.

La Participación Comunitaria es un nuevo modelo de política pública. Su base lógica es democrática y, en el campo de las ideas políticas, promueve la democracia participativa como complemento de la democracia representativa.

Participar es ser parte, ser parte es estar integrado y es tener parte en algo, es tener poder.

La Participación Comunitaria se diferencia de otras experiencias de participación. Por ejemplo, los “consumidores” están por fuera del Estado, demandan pero no construyen dentro del Estado. La Participación Comunitaria implica que las organizaciones participen efectivamente en la toma de decisiones.”

○ Director de Foros de Seguridad, Sr. Carlos Zic:

“La Participación Comunitaria permite: a) ejercer control de la política local de seguridad; b) permite la posibilidad de “imponer” una visión amplia del tema de seguridad para lograr en el ámbito local acciones preventivas.

El foro tiene dos grandes tareas: prevención social de la violencia y control y evaluación de la policía. Es el único que puede exigir al Estado que articule las diferentes políticas que convergen en la cuestión de seguridad, teniendo en cuenta a los distintos actores conforman el Sistema de Seguridad Pública y que pertenecen a distintas jurisdicciones (provincial o Municipal) y a distintos poderes (Ejecutivo, Judicial y Legislativo) .

La Participación Comunitaria es aquella que logra que el que participa pueda diagnosticar, ejecutar y evaluar la política de seguridad; es decir, logra que el que participa tenga incidencia directa, eficaz sobre la política de seguridad.”

○ Responsable de Región 1, Lic. Ramón Flores:

“Para definir Participación Comunitaria hay que distinguir los elementos de este concepto: la participación y el elemento comunitario.

La participación es el elemento más racional, implica formar parte, tener parte. Involucra tres niveles: información, integración y decisión. Lo comunitario es el elemento más afectivo. Ambos elementos difieren por el sujeto al que se refieren: la participación tiene más que ver con el ciudadano; lo comunitario tiene más que ver con un sujeto comunitario, es decir, se trata de un sujeto con más compromiso afectivo que con racionalidad ciudadana.

En algunos lugares, dentro de la Provincia, hay más participación y menos comunidad y viceversa. Por eso se procura, desde la política pública, fortalecer uno u otro de acuerdo a las diferentes necesidades que se presenten.”

Las principales dificultades de implementación de esta política pública que identifican los entrevistados, son las siguientes:

- Subsecretaria de Participación Comunitaria, Lic. Martha Arriola: *“las Dificultades en la implementación son la cultura partidaria o institucional. La Participación Comunitaria debe conciliar la participación, como fortalecimiento de la democracia, con los límites políticos que tiene toda política provincial que incide tanto sobre lo local, como sucede en este caso. Aparecen reticencias de los intendentes, por ejemplo. Desde el Ministerio, sin embargo, somos muy respetuosos de las autoridades electas por el Pueblo.*

Otras dificultades de implementación son el déficit de difusión acerca de la política de Participación Comunitaria, y el límite presupuestario.”

- Director General de Participación Comunitaria: los principales problemas de implementación son:
 - *“Lograr una masa crítica de participación, que es lo que requiere este modelo.*
 - *Un espacio público es un espacio de poder, alguien tiene que ocupar el foro, que es un espacio público. Donde hay poder hay intereses. El problema es cómo garantizar que estos espacios de poder no sean cooptados por Policía, partidos políticos, etc. El remedio único a este problema es la masa crítica que pueden aportar las instituciones que componen los foros.*
 - *Otro problema de implementación es el porcentaje de participación: el objetivo de esta política pública es que el 60% de las organizaciones de la sociedad civil participen en los foros. Hasta que no se alcance este nivel, el sistema no existe. Actualmente se estima que participan entre un 10% y 30% de las organizaciones pero los registros de organizaciones no están saneados, no se puede medir exactamente cuántas organizaciones participan porque no se sabe exactamente cuántas instituciones existen.*
 - *Esta política es sistémica-territorial, el Municipio tiene una gran participación a través de sus organizaciones civiles, sus autoridades políticas y las policías comunales actualmente. La territorialidad es un factor que implica que para implementar la política hay que estar en el Municipio y esto quiere decir tiempo, dinero y otros insumos porque la provincia es muy grande.*
 - *Deficiencia en capacitación: no hay fuentes de información unificadas ni registros sistemáticos, etc. Esto genera choque de concepciones, de distintas percepciones que describen realidades diferentes. Para que esta política se consolide hay que capacitar y sistematizar la propia experiencia. Sin sistematización la experiencia es intransferible.*
 - *Dificultad táctica: para que haya participación hay que mejorar el sistema, para que mejore el sistema se necesita participación. Las organizaciones desconfían, hay hartazgo, etc. Hay una tensión entre el tiempo que requiere una construcción social y la necesidad de la gente: seguridad. Hay que convencer y motivar a las organizaciones para que participen.*

- *La cultura institucional política de nuestro país es un impedimento para la implementación de esta política”.*
- Director de Foros de Seguridad: las dificultades de implementación son:
 1. *“limitaciones políticas: la ley involucra a diferentes actores, al Ministerio pero también a los municipios, que son los “actores convocantes”. Al ser el municipio el actor convocante, esto funciona si el municipio realmente adhiere al proyecto del Ministerio. Si los municipios no quieren apoyar la política, pueden entorpecerla, trabarla, no convocar. El municipio puede no estar interesado por esta política debido a: A) desinterés en el tema de la inseguridad B) por intereses económicos, sea de grupos dentro de los municipios o de los propios municipios. Los foros tienen incidencia directa sobre la policía local y como es una política de control, molestan*
 2. *También existen limitaciones relativas al estado de desmovilización de la sociedad.*
 3. *Otra limitación es la desconfianza que existe hacia el Estado en general.”*
- Responsable de región 1: los principales problemas de implementación son:
 1. *“Los recursos humanos. A partir de la gestión de Aldo Rico hay un desfase entre el grado de implementación de la política y el personal abocado a ella. Durante esta gestión gran cantidad del personal de la Dirección de relaciones con la comunidad fue despedido. Actualmente cinco funcionarios coordinan la labor de 90 foros que ocupan la cuarta parte del territorio de la Provincia.*
 2. *Los destiempos en cuanto a los diferentes sectores del sistema. Por ejemplo, hacían falta patrulleros en los Municipio, se compraron patrulleros. Pero, por ley, está establecido que tienen que ir dos policías por patrullero. Ahora, no alcanzan los policías para la cantidad de patrulleros que hay. Hay patrulleros parados en las Comisaría. Se trata de destiempos que ocurren en todas las políticas públicas.”*

En síntesis, la Participación Comunitaria constituye uno de los pilares fundamentales del nuevo sistema de seguridad. Son numerosas sus potencialidades, pero también lo son las dificultades que plantea su implementación, tal como argumentan los principales actores responsables de la misma.

La Participación Comunitaria se materializa concretamente en la creación de Foros de Seguridad. A continuación explicaremos qué significa para la política de seguridad de la Provincia el establecimiento de Foros **Vecinales** de Seguridad. Cabe recordar que éstos son parte del actual sistema de seguridad pública de la Provincia.

EL FORO VECINAL DE SEGURIDAD

Desde el punto de vista legal, el *foro vecinal de seguridad* es una institución creada en el marco de la ley 12.154, que integra el Sistema Provincial de Seguridad Pública. El artículo 14 de la ley establece que:

“Cada foro vecinal de seguridad estará integrado por aquellas organizaciones o entidades comunitarias no gubernamentales, de reconocida participación social e interesadas en la seguridad pública y que actúen en dicho ámbito territorial”.

Las *funciones* que estipula la Ley son:

- Entender e intervenir en las cuestiones de seguridad pública vecinal.
- Evaluar el funcionamiento de las policías de la Provincia y de los prestadores del servicio de seguridad privada que estén en su jurisdicción.
- Formular propuestas a los titulares de las comisarías.
- Intervenir en los planes de prevención y del mantenimiento de seguridad pública desarrollados por las comisarías dentro de su ámbito de actuación.
- Derivar inquietudes y demandas comunitarias al foro municipal de seguridad.
- Informar a los vecinos acerca de la seguridad pública en su ámbito respectivo.

Desde el punto de vista del diseño de la política el foro tiene tres objetivos principales, dos de prevención y uno de control policial:

1. prevención situacional
2. prevención social de la violencia
3. evaluación del funcionamiento policial

La **prevención situacional** que realizan los foros tiene como fin “... reducir la estructura de oportunidad en las condiciones del hábitat que favorecen la comisión de delitos.”⁸ Requiere del accionar conjunto de los Foros Vecinales, el Municipio y su Policía.

Algunas medidas preventivas son: cuadra solidaria, corredores escolares, mejora en la iluminación de parques y calles, trazado de cuadrículas, refuerzo en accesos a casas y edificios, modificación de recorridos y paradas de medios de transporte, registro de bicicletas, etc.

La prevención situacional ha incidido en la evolución del delito, pero es una estrategia que actúa sólo sobre los efectos del delito y no sobre sus causas.

Actualmente la Subsecretaría de Participación Comunitaria está impulsando en los distintos municipios la implementación de dos programas para generar una metodología de trabajo común a todos los foros vecinales de seguridad, en lo concerniente a la **prevención social de la violencia** y a la **evaluación del funcionamiento policial**.

Programa C.E.R.C.A.⁹ (Control y Evaluación de Respuesta, Calidad y Actitud del Servicio de Policía Local).

- El Foro deberá impulsar “mecanismos de control de gestión externos del funcionamiento policial, de manera de poder constatar periódicamente el accionar de las fuerzas de seguridad y de este modo mejorar el servicio policial”. La finalidad de este programa es que los vecinos evalúen el funcionamiento de la policía -no en el plano general-, sino en el plano de su comisaría en particular.
- Dentro del Programa existen dos líneas de evaluación:
 - **Respuesta:** “es decir, la respuesta policial a los compromisos asumidos por el servicio policial con su comunidad, a través del trabajo del foro. Esta línea de trabajo es parte del

⁸ Subsecretaría de Participación Comunitaria, *Cuadernos de capacitación*, número 1, pág 10.

⁹ Idem, página 9.

proceso de Planeamiento Estratégico del Foro”: éste establece acuerdos con su policía local, luego se trata de evaluar que la policía cumpla con aquello a lo que se comprometió.

- **Calidad y Actitud:** “esta línea (...) no presupone la existencia previa de un plan específico ni de acuerdos explícitos”. Procura reflejar fielmente “la valoración de la comunidad sobre la calidad del servicio de policía local y la actitud de su personal”. Para esto es necesario un paso previo: “difundir las misiones y funciones del servicio de policía de seguridad, difundir cuáles son sus obligaciones, cuáles son los derechos de la ciudadanía” y qué se le debe exigir al servicio de policía.
- Es importante destacar que se evalúa el servicio policial, no el personal. Por otra parte, quien evalúa es la comunidad barrial, y no los foristas: el foro debe procurar hacer partícipe a toda la comunidad del proceso de evaluación. El foro es un espacio de participación y no de representación.

Programa de Respuesta Múltiple¹⁰ (P.R.M.):

- “El Programa de Respuesta Múltiple está destinado al fortalecimiento de los foros de seguridad y de las organizaciones barriales que trabajan para disminuir la violencia y la inseguridad”. Promueve “acciones de prevención comunitaria de la violencia dirigidas a jóvenes en situación de vulnerabilidad y/o conflicto con la ley penal”.
- “Aborda de forma integral del problema de la violencia”, teniendo en cuenta sus múltiples causas: “pobreza, desocupación, deterioro de la contención familiar y escolar, debilitamiento de la red de organización barrial, etcétera”.
- El P.R.M. “promueve el trabajo en red: impulsa una activa articulación entre organismos estatales, sector privado y organizaciones no gubernamentales, a fin de generar nuevas y mayores oportunidades de inclusión juvenil”.

¹⁰ Ver sitio oficial del Ministerio de Seguridad de la Provincia, <http://www.mseg.gba.gov.ar>

- “Fomenta la participación juvenil en la promoción de sus derechos. Favorece el acceso de los jóvenes al ejercicio pleno de la ciudadanía y promueve su protagonismo en la satisfacción de sus derechos humanos fundamentales: salud, educación, vivienda, amparo, protección, etcétera. La decisión respecto de los barrios y localidades de intervención y de la población joven a asistir, se orienta a partir de la información relevada sobre el ingreso de niños y adolescentes a las comisarías de cada jurisdicción”.
- “Conjuntamente con las organizaciones comunitarias se desarrollan dos tipos de acciones de integración social”: actividades de arte y deporte y actividades de formación, capacitación en oficios y generación de ingresos.

El Foro Vecinal de Seguridad y su impacto sobre las prácticas políticas, sociales y policiales.

El nuevo sistema de seguridad de la Provincia y el diseño de los Foros Vecinales tal como recién se ha descrito, es el resultado del cambio en las prácticas políticas en materia de seguridad: se ha pasado del gobierno *policial* de la seguridad pública al gobierno *político* de la misma. Esto se evidencia en la creación del Ministerio de Seguridad (en el año 1998) cuyas funciones eran anteriormente cumplidas por una Secretaría.

El funcionamiento del foro ha generado un cambio en las prácticas sociales. Su accionar implica que el vecino ya no se relaciona con el sistema de seguridad sólo a través de denuncias, sino que *participa* de él elevando propuestas para prevenir el delito y la violencia en la sociedad, y para evaluar el servicio policial: el foro reclama a su comisaría mejor atención a los vecinos (por ejemplo, los foristas acompañan a vecinos a realizar sus denuncias), mayor frecuencia del patrullaje policial, recibe denuncias anónimas que comunica a la comisaría, señala los lugares más inseguros del barrio, etcétera.

El cambio en las prácticas políticas y sociales en materia de seguridad, genera a su vez una modificación fundamental en las prácticas policiales debido a que la institución es controlada tanto por el poder

político como por la comunidad, a través de la Dirección de Asuntos Internos –antes integrada exclusivamente por personal policial- y a través de los Foros. De este modo, se limitan las ocasiones para el accionar ilegal, autoritario e ineficaz de la Policía.

El Foro Vecinal de Seguridad y la evolución del delito

Uno de los puntos más relevantes del Foro como estrategia de participación comunitaria es su potencialidad para incidir en la evolución del delito. Esto se debe a que el foro vecinal de seguridad realiza Prevención situacional, Control del servicio policial y Prevención social de la violencia. Las dos primeras funciones deberían tener un impacto más inmediato sobre la evolución del delito, en comparación con la tercera.

Al respecto el Director General de Participación Comunitaria ha señalado: *“el desafío del sistema es no perder de vista el objetivo de esta política. Si el foro no baja el nivel de violencia, no genera prevención y control social sobre la policía, el foro no sirve.”*

El Director de Foros de Seguridad considera que el desempeño de los foros ha disminuido el delito: *“Hoy hay resultados pero no lo podemos medir más que por la percepción de la gente. Pero no hay mediciones concretas. Se apunta a lograr en toda la provincia lo mismo que se hace con los foros que se implementan en lugares con policía comunal: realizar sondeos para ver si los foros funcionan, qué recursos tienen y evaluar la policía comunal y su desempeño”.*

La percepción del vecino “común” es diferente a la del que participa en un foro: el vecino “común” basa su percepción en lo que recibe de los medios de comunicación social. Los que participan tienen una percepción diferente porque tienen acceso a otra información”.

Sin embargo, más allá de la potencialidad del foro en este sentido hay un asunto crucial a resolver previamente: generar los instrumentos y parámetros para medir la incidencia del desempeño del foro vecinal y su impacto sobre la evolución del delito. Esta dificultad ha sido reconocida por los actores

claves en la implementación. El Director General de Participación Comunitaria sostuvo que *“los programas P.R.M. y C.E.R.C.A., al aportar metodología de trabajo a la actividad del foro y de los actores que se relacionan con éste, generan instrumentos de medición”*. Por ejemplo: el P.R.M. funcionará eficientemente, si la cantidad de menores en conflictos con la ley penal disminuye. El C.E.R.C.A. consta de un Acta de Compromiso en la cual participan los actores principales involucrados en la seguridad local, dentro del ámbito o jurisdicción del Foro. En ella se establecen objetivos a cumplir por parte de un actor determinado (firmante) en un tiempo establecido. La seguridad mejorará en la medida en que cada actor cumpla lo que prometió.

REIMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

Actualmente, la estrategia de foros se encuentra en distintas fases de implementación a lo largo del territorio de la Provincia. Hay municipios en los que se halla en la instancia de convocatoria de las organizaciones de la sociedad civil para constituirlos. En otras ciudades, en cambio, los foros se han constituido recientemente. Por último -en la gran mayoría de las ciudades- no sólo están constituidos sino que, además, han alcanzado un alto nivel de desempeño de sus funciones. Según el último informe de la Subsecretaría de Participación Comunitaria, sobre un total de 409 foros vecinales, 290 se hallan constituidos y reconocidos, 28 en proceso de constitución y 91 foros no están constituidos aún.¹¹

La Subsecretaría de Participación Comunitaria está realizando acciones de fortalecimiento institucional de los foros vecinales. Recientemente se han creado Escuelas de Participación Comunitaria a nivel Departamental. Las mismas procuran capacitar en las funciones de prevención y control de Policía; promueven el desarrollo de modelos de gestión alternativos a los tradicionales modelos de la sociedad civil.

El proyecto de Escuelas de Participación Comunitaria se realiza a través de convenios con Universidades y está dirigido a toda la población que quiera participar en la implementación de esta

¹¹ SUBSECRETARÍA DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA. Informe de la... sobre el estado actual de los Foros de Seguridad. La Plata, mimeo, octubre de 2005.

política. El objetivo es constituir una Escuela por Departamental lo que totaliza dieciocho Escuelas de Participación Comunitaria. Actualmente están funcionando en Bahía Blanca, Mar del Plata, Quilmes, Trenque Lauquen y Azul.

Otra acción de fortalecimiento institucional promovida por la Subsecretaría de Participación Comunitaria está orientada a aumentar la participación de la sociedad civil. Se procura integrar en los Foros Vecinales a organizaciones de distinta naturaleza para acrecentar el potencial de los mismos, tomando el “capital social” que pueden aportar los distintos sectores. Por ejemplo: la iglesias pueden aportar una visión de comunidad integral; los ancianos aportan muchísimo tiempo; los jóvenes podrían aportar mucha innovación y dinámica; etc.

CONCLUSIONES

Para finalizar, analizaremos los desafíos, las potencialidades y las deficiencias de esta política pública en la actualidad.

Los grandes desafíos de esta política involucran principalmente a la sociedad civil; ellos son:

1. que el foro como espacio de poder sea ocupado por organizaciones que actúen en beneficio de la comunidad y no por intereses particulares (económicos, políticos, policiales, etcétera).
2. que las organizaciones participen en el foro, sobreponiéndose a la desconfianza generalizada hacia el Estado y las instituciones.
3. que los miembros del foro asuman que éste es un espacio de participación, procurando más que representar al vecino, ser el *medio* por el cual el vecino pueda participar y ejercer un control en y sobre la política de seguridad.
4. que las organizaciones estén capacitadas para aportar una visión crítica y generar propuestas que hagan más eficiente a la política de seguridad.
5. registrar y sistematizar esta experiencia para permitir el aprendizaje tanto de las organizaciones estatales que conforman el sistema de seguridad pública como de las organizaciones civiles.

Consideramos que la política de Participación Comunitaria en materia de seguridad puede permitir:

1. **disminuir el delito porque genera estrategias de prevención; disminuir la violencia porque se actúa sobre las causas de la misma.** Además se recuperan los espacios públicos que se han perdido por la situación de inseguridad, y las relaciones sociales que en ellos se generaban: la plaza, el parque, las calles como ámbito propio de relación vecinal. Así, esta política pública puede mejorar la calidad de vida de todos los sectores y clases sociales.

2. **mejorar el servicio policial:** esto se debe a que la comunidad controla directamente el servicio que brinda su comisaría. La mejora en el servicio policial debería generar una disminución en el delito.
3. **generar nuevas prácticas políticas, sociales y policiales en materia de seguridad, que fortalezcan la democracia a la vez que mejoran la seguridad.**

Sin embargo, en la actualidad no se pueden corroborar estas potencialidades: el Ministerio de Seguridad no cuenta con información sistematizada que permita verificar el supuesto impacto de los Foros sobre la política de seguridad. Los informes son parciales y no sistematizados.

Desde el punto de vista del análisis de política pública, toda implementación requiere una retroalimentación que surge de la evaluación de los resultados obtenidos. Dicha evaluación permite que se realicen los ajustes necesarios -en el diseño o en la implementación- para lograr la meta que se propone la política pública.

La política de Participación Comunitaria en la actualidad carece de elementos que evalúen su impacto. Por esto, la inquietud inicial del trabajo aún permanece irresuelta. Para entender **cómo incide la participación comunitaria sobre la actual política de seguridad** es necesario contar con mediciones periódicas y sistematizadas.

La conclusión de este análisis de política pública es que se debe fortalecer la política de Participación Comunitaria generando las mediciones apropiadas¹².

¹² Cabe destacar que el Director General de Participación Comunitaria sostuvo que “*hay que buscar indicadores, parámetros para medir fundamentalmente el funcionamiento de los foros y de la policía*”.

BIBLIOGRAFÍA

- Discurso de asunción del Dr. Arslanián, abril de 2004.
- Entrevista a la Subsecretaria de Participación Comunitaria, Lic. Martha María Arriola.
- Entrevista al Director General de Participación Comunitaria, Sr. Marcelo Vernet.
- Entrevista al Director de Foros, Sr. Carlos Zic.
- Entrevista al Encargado de la Región 1 de Foros, Lic. Ramón Flores.
- Ley provincial de seguridad pública 12.154, Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, 11 de agosto de 1998.
- Mensaje 1312 del Dr. Arslanián, mayo de 2004.
- SAIN, Marcelo, *Nuevas problemáticas de seguridad y modernización policial en la Argentina*. En: ÁLVAREZ, Chacho (Comp.), *La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula*, Buenos Aires, Prometeo, 2003, pp. 175-218.
- Sitio oficial del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, <http://www.mseg.gba.gov.ar>
- Subsecretaría de Participación Comunitaria, *Cuadernos de Capacitación*, números 1 y 2.
- Subsecretaría de Participación Comunitaria, *Cuadernos del Foro*, número 1.